

Infraestructura del cuidado

Claves de acción para la toma de decisiones



*Roxana Mazzola, Romanela Conte, Selene Ullua, Jimena Merbilhaa, Ana Acevedo, Giselle Arena y Santiago Menú**

Introducción

Las brechas tienen género y edad: son las mujeres, los colectivos LGBTI+, las niñas, las personas mayores y las personas con discapacidad quienes se encuentran en condiciones de mayor desigualdad. Esto debe ser considerado en la provisión de infraestructura, pero históricamente estos grupos han sido relegados.

La obra pública es central en el proceso de recuperación económica y en el desarrollo de los países, ya que produce múltiples impactos en la economía, genera empleo directo e indirecto en distintos sectores, y contribuye a mejorar la calidad de vida de la población, incidiendo en la reducción de brechas de desigualdad.

* Los autores de este artículo pertenecen a la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia del Ministerio de Obras Públicas, cuya directora nacional es Roxana Mazzola. Romanela Conte es licenciada en Trabajo Social; Selene Ullua es licenciada y profesora Superior en Ciencias de la Comunicación (UBA); Jimena Merbilhaa es doctora en Ciencias Sociales; Ana Acevedo es magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella); Giselle Arena es magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM y Universidad de Georgetown); Santiago Menú es licenciado en Comunicación Social (UNLAM) y especialista en Comunicación Política y de Gobierno (UNTREF); Roxana Mazzola es magíster en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Además, es coordinadora Académica del Diploma de Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas, y cocordinadora del Diploma de Posgrado de Desarrollo Local, Territorial y Economía Social (FLACSO).

Para cumplir estos objetivos, la infraestructura debe desarrollarse con transparencia, con la incorporación de soluciones e innovaciones tecnológicas, con una mirada federal y un enfoque claro hacia la reducción de las brechas.

En este contexto, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) incorporó la perspectiva de géneros, infancias, adolescencias, juventudes y discapacidad en el diseño, la gestión y la evaluación de sus políticas. El desarrollo de infraestructura es parte de la respuesta de la gestión actual para reducir estas brechas y construir una Argentina más justa, igualitaria y federal.

Desde el inicio de su gestión, el MOP trabaja en mejorar el impacto de las obras públicas en la ciudadanía, reconociendo las brechas existentes, incorporando el enfoque de derechos y siendo su principal metodología de trabajo la toma de decisiones públicas en base a evidencia para promover el desarrollo con inclusión social.

En el marco del proceso de institucionalización de esta perspectiva, el MOP creó la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (DNIT) como un área transversal a todo el organismo que impulsa la implementación de buenas prácticas, modelos institucionales y herramientas tecnológicas para promover la transparencia y el ejercicio de la participación y el control ciudadano, en materia de planificación, contratación, ejecución física y financiera de las obras públicas.

Con esta visión, y comprendiendo el impacto múltiple de las obras públicas en la vida de las personas y en el desarrollo de los países, el MOP impulsa un eje diferencial de la gestión a escala local: la ampliación de la Red de Infraestructura del Cuidado a través del Programa de Infraestructura del Cuidado (Resolución N° 252/21).

El diseño de este programa fue elaborado mediante insumos aportados por la DNIT en articulación con la Secretaría de Obras Públicas y la Dirección de Relaciones Institucionales del MOP.

Mediante el Programa de Infraestructura del Cuidado, se ejecutan obras destinadas a los géneros, las infancias, las juventudes y las personas mayores, que promuevan derechos, consideren condiciones de accesibilidad universal y garanticen estándares básicos de calidad de vida de la población.

En el primer apartado de este documento, se expondrán conceptualizaciones teóricas acerca de los cuidados, como así también algunos datos que marcan la necesidad de avanzar en políticas públicas que atiendan esta problemática. El segundo capítulo aborda las políticas que se han implementado desde el Ministerio de Obras Públicas de la Nación en relación con esta temática, mientras que en el tercero se plantean los aportes que se pueden realizar en materia de transparencia, participación y control ciudadano como instrumentos que fortalecen estas dinámicas. Por último, se detallan las conclusiones arribadas en el marco de este trabajo.

Conceptualizaciones acerca de la infraestructura del cuidado

El derecho al cuidado

El cuidado es un componente central del bienestar de las personas. Aunque todas las personas requieren cuidados en algún momento de sus vidas, no todas lo proveen con la misma intensidad ni dedicación. Históricamente, esta función descansó en las mujeres, como parte de una labor doméstica y no remunerada (Esquivel, Faur y Jelin, 2012).

La noción de cuidado abarca a todas aquellas “actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad” (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2016: 143). Son mayoritariamente las mujeres, las niñas y los colectivos LGBTI+ quienes proveen cuidados, sea de forma no remunerada en los hogares y espacios comunitarios o remunerada en el ámbito mercantil (como un sector feminizado y precarizado). En tanto el acceso al cuidado no se encuentra garantizado de forma equitativa en la población, la organización de los cuidados constituye un vector de reproducción de las desigualdades de género existentes dentro de la esfera familiar y que atraviesan a la sociedad toda.

El rol del Estado es central en la organización social del cuidado, es decir, en la forma en que se relacionan los actores que producen y reciben cuidados, y en el impulso de redes de cuidado (Pérez Orozco, 2006) que generen una distribución más equitativa de los mismos. El papel del Estado es clave también en la producción de las condiciones materiales que sustentan la organización social del cuidado, en particular, de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura que aloja a estos servicios en el sector público.

Con esta convicción, y desde una perspectiva intersectorial, el MOP impulsa políticas de provisión de infraestructura y, en particular, de inversión en Infraestructura del Cuidado, que tienen por objetivo democratizar el acceso a estos servicios a fin de contribuir a la reducción de las brechas de género y cuidados. Esta estrategia se desarrolla en el marco de un accionar articulado con la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, a cargo de la Dirección Nacional de Cuidados del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, y con los organismos sectoriales con competencia en cada tipología de Obra Pública, como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social y la SEDRONAR, dependientes de la Presidencia de la Nación, y con los gobiernos provinciales y municipales.

Brechas de desigualdad

La pandemia por el COVID-19 agravó la crisis de los cuidados e impactó de manera asimétrica sobre las mujeres, LGBTI+, las personas mayores, las personas con discapacidad y las niñeces. Es por eso que, dentro de este contexto, cobra especial relevancia el rol de la Obra Pública, entendida como

instrumento para igualar el acceso a los servicios básicos, a la movilidad, a los espacios públicos y al servicio de saneamiento de toda la población argentina.

No es novedoso afirmar que el trabajo no remunerado recae mayoritariamente sobre las mujeres. Según datos preliminares de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT, INDEC, 2021), el 91,6% de las mujeres realiza alguna tarea no remunerada; mientras que, en el caso de los varones, la tasa de participación en el trabajo no remunerado es del 73,9%.

El cuidado incluye el autocuidado, el cuidado de otras personas, la provisión de las precondiciones en las que se realiza y la gestión del mismo (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2016). Puede adquirir distintas características según las condiciones en que se produzca: voluntarias, profesionales, remuneradas, no remuneradas, basadas en lazos familiares o comunitarios; y dependiendo de la esfera en la que sea provisto: estatal, mercantil, comunitario, familiar (Batthyány: 2001; Rodríguez Enríquez, 2015).

En este marco, es importante comprender al cuidado como un trabajo, que puede ser o no remunerado, tratándose de una actividad que produce bienes y servicios, al tiempo que genera condiciones necesarias para que el trabajo remunerado (empleo) sea posible. “Sin trabajo de cuidado no existiría fuerza de trabajo y, en consecuencia, no habría posibilidad de generar valor económico y reproducir el sistema económico y social” (Rodríguez Enríquez, 2012: 24).

El cuidado ha sido naturalizado como un trabajo no pago por realizarse, en muchas ocasiones, dentro de la esfera privada o familiar (Pautassi, 2007). Es sobre este carácter doméstico que se han erigido las bases para su exclusión como derecho (Fraser, 1997) y que, en consecuencia, ha quedado supeditado a la lógica del mercado y a las posibilidades familiares según factores socioeconómicos.

En contraste, el MOP entiende al cuidado como un derecho de todas las personas, cuyo cumplimiento debe ser garantizado por el Estado, protegiendo el bienestar tanto de quienes lo otorgan como de quienes lo reciben. El cuidado es un trabajo, es un derecho y es una necesidad, por lo que debe ser abordado como un bien público, en el sentido de que toda la sociedad se beneficia del mismo, y debe ser considerado como una dimensión de la ciudadanía y, por lo tanto, de responsabilidad estatal.

Tomando como base los datos aportados por diferentes estudios, como la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC); la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía (MECON); la Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes (MICS) de UNICEF (2019 y 2020) y los datos de UNICEF; y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de 2021, se puede destacar que:

- El 86,8% de las niñas y niños de entre 3 y 4 años asiste a un Centro de Desarrollo Infantil, Centro de Primera Infancia o jardín de infantes, pero solo un 13,2% de las niñas y niños de hasta 2 años asiste a un servicio de cuidado infantil. El 67,5% de las niñas y niños de hasta 3 años asistiría en el caso de existir una oferta más próxima, según reportan las personas cuidadoras (Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes MICS 2019- 2020).
- En los hogares con jefatura femenina los niveles de pobreza alcanzan al 67,5% de los mismos (UNICEF, 2020).

- Las dos terceras partes de las niñas y los niños pobres de todo el país viven en hogares en los cuales la persona responsable (en su mayoría, una mujer) no concluyó el nivel medio (UNICEF y FLACSO, 2020).
- Con respecto al mercado laboral, las mujeres participan un 19,4% menos en comparación con sus pares varones (EPH INDEC, 4T-2021). Asimismo, la diferencia de ingresos según el género es del 29,4% (DNEIyG[4], 2022-4T-2021).
- El 35,7% de las mujeres asalariadas no tienen aportes jubilatorios, en tanto que entre los asalariados varones este porcentaje es del 31,3% (DNEIyG, 2022-4T-2021).

La distribución del desempleo también plasma la desigualdad entre varones y mujeres: las mujeres poseen una tasa superior de desempleo que sus pares varones (7,7% en mujeres versus 6,4% en varones, EPH INDEC, 4T 2021).

Poder disponer de tiempo libre y de ocio, de tiempo que la persona dedica para su propio bienestar, alejada de las responsabilidades y demandas externas es una necesidad para toda persona. Sin embargo, los datos expuestos anteriormente demuestran que las mujeres y LGBTI+ atraviesan la denominada pobreza de tiempos.

La pobreza de tiempos se define como la carencia de tiempos en términos de ocio y de cuidado personal, como consecuencia de la disposición completa de cada individuo a las tareas remuneradas, dentro del ámbito laboral, y a aquellas no remuneradas, en el ámbito doméstico. Este fenómeno repercute negativamente sobre la salud física y mental de las personas. Y aquellas que además dedican mayoritariamente su tiempo en tareas domésticas no remuneradas, reciben menores ingresos.

La pobreza no se circunscribe exclusivamente al ingreso. Es una problemática multidimensional que debe ser abordada por las políticas públicas desde una perspectiva interdisciplinaria e intersectorial que atienda a la complejidad del fenómeno.

El hecho de que sean las mujeres las más perjudicadas por la pobreza de tiempos y las inequidades del mercado laboral da lugar a la producción y reproducción de la pobreza, particularmente en los hogares donde ellas son el principal sostén económico. Esto se traduce en una mayor cantidad de niñas, niños y adolescentes que viven en esos hogares en donde sus derechos no se encuentran garantizados.

Como se describió anteriormente, la pandemia por el COVID-19 visibilizó y remarcó la trascendencia de los cuidados para el sostenimiento de la vida, la economía y la sociedad como nunca antes había sucedido. A su vez, la conciliación entre las responsabilidades familiares, de cuidado y el trabajo remunerado se dificultó significativamente en un contexto de serias limitaciones con respecto al espacio. En momentos de aislamiento, las personas debieron realizar desde sus hogares todas estas tareas en forma simultánea.

Esta situación excepcional vivida a raíz de la pandemia evidenció la dependencia de la sociedad sobre las mujeres y agudizó la crisis de los cuidados (ONU Mujeres, 2021). Producto de esta circunstancia

en particular, se logró hacer foco en la importancia de la existencia de una política orientada hacia la Infraestructura del Cuidado y en la necesidad de invertir en este sector.

El rol de la obra pública a través de la infraestructura del cuidado

Históricamente, la obra pública constituyó un sector fuertemente masculinizado y su impacto positivo sobre la reducción de brechas de género y cuidados ha sido invisibilizado o no reconocido.

La actual gestión del Ministerio de Obras Públicas (MOP) considera prioritario planificar y ejecutar políticas basadas en el enfoque de derechos, mediante la localización de obras públicas según criterios estadísticos que permitan reducir las brechas existentes y mejorar la calidad de vida de la población.

Para mejorar el impacto de las obras en el territorio argentino, es central reconocer las deficiencias en la organización social de los cuidados, en infraestructura sanitaria y en otras tipologías de obras asociadas, como los Centros de Desarrollo Infantil, que inciden en el tiempo destinado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en los hogares y en la intensidad del mismo. La identificación de tales deficiencias y de las consecuencias que las dificultades de acceso a este tipo de servicios tienen para la población, agravadas durante la pandemia por el COVID-19, se encuentran en la base de la convicción del MOP acerca de la centralidad del fortalecimiento de la infraestructura y los servicios de cuidados.

Como respuesta, el MOP creó el Programa de Infraestructura del Cuidado (Resolución N° 252/21), un eje diferencial de gestión, a escala nacional, con foco en la salud, los géneros, las infancias, las juventudes y las personas mayores, considerando condiciones de accesibilidad universal, que incorpora el uso de datos estadísticos e índices para localizar la inversión conforme a criterios técnicos multidimensionales que permiten potenciar el impacto de las obras públicas.

Este programa consiste en proveer los bienes físicos necesarios para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos no solo de quienes reciben cuidados, sean las infancias, juventudes, personas mayores, personas con discapacidad y personas que atraviesan violencia de género, sino también de quienes los brindan, en su mayoría, mujeres, niñas, adolescentes y LGBTI+, para reducir brechas de desigualdad (género, discapacidad, generacional y territorio). A esta definición se arribó considerando la bibliografía en materia de cuidados, los aportes de la Mesa Interministerial de Cuidados, como así también la labor que cumplen las áreas de obras públicas para materializar las visiones en infraestructura (Mazzola, 2022).

Es central fortalecer la Infraestructura del Cuidado. La falta de servicios esenciales limita las oportunidades de elección de las mujeres y el cuidado de las personas. El resultado es una mayor desigualdad, menores posibilidades de insertarse educativamente, así como de acceder a empleos de calidad, con incidencia directa en la reproducción de la pobreza.

Para contextualizar la situación actual nacional, en la Argentina existe una amplia política de transferencias para cuidar a las infancias (Asignación Familiar, Asignación Universal por Hijo, entre otras) y

a las personas mayores, tal como el régimen de jubilación anticipada. En Infraestructura del Cuidado existen políticas nacionales dirigidas a los distintos grupos poblacionales, entre las que se destaca por su magnitud el Plan Nacional de Primera Infancia (Decreto N° 574/16), que apoya el financiamiento de los CDI existentes. Además, se cuenta con un sistema público de salud de acceso gratuito y con cobertura en todo el país.

No obstante, la brecha de acceso a estos servicios de cuidado persiste y es significativa. Por ello, para expandir el paradigma de políticas de cuidado, es necesario fortalecer el dinero (transferencias), el tiempo (nuevas regulaciones y normativas sobre licencias) y los servicios para cuidar (CDI, jardines de infantes, centros de salud, etc.), y proteger el bienestar de las trabajadoras y los trabajadores del cuidado.

Aportes desde el Programa de Infraestructura del Cuidado

La Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (DNIT) del Ministerio de Obras Públicas (MOP) aporta al diseño, el monitoreo y la evaluación del Programa de Infraestructura del Cuidado de la cartera a través de análisis estadísticos sobre la inversión y el seguimiento de las obras en ejecución. De esta forma, contribuye a introducir la perspectiva de género y del derecho al cuidado en la agenda de políticas del organismo. También, a través del Observatorio de la Obra Pública, promueve un espacio de participación y control ciudadano para mejorar el desarrollo de políticas que aborden la reducción de brechas de género y cuidados.

Obras y proyectos del Programa de Infraestructura del Cuidado

El Programa de Infraestructura del Cuidado (Resolución N° 252/21 del MOP) tiene por objetivo contribuir a la promoción y a la protección integral de los derechos de la primera infancia, reducir la carga del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en los hogares y facilitar la igualación de oportunidades entre los géneros. Su desarrollo busca ampliar la disponibilidad de espacios en los que se garantice la prestación de servicios que cumplan con los estándares básicos de calidad y mejoren la vida de la población en pos de una sociedad más justa e igualitaria.

En la etapa inicial del Programa de Infraestructura del Cuidado, a fin de atender a las necesidades de cuidado de la población en el marco de la pandemia del COVID-19, el eje prioritario fue la ampliación y el mantenimiento de la infraestructura sanitaria.

A partir de 2021 y durante 2022, los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) adquirieron gran importancia como espacios centrales para la reducción de las brechas de género y de cuidado de las infancias, posibilitando la creación de ámbitos seguros para la estimulación y recreación de niñas y niños de hasta 4 años.

Asimismo, los Centros Territoriales de Políticas de Género y Diversidad cobraron relevancia en la actualidad, en el marco de la implementación de políticas para la prevención y el abordaje integral de las violencias y el acompañamiento a quienes las atraviesan.

Otras intervenciones que en 2022 comenzaron a desplegarse son aquellas relacionadas con los espacios para las juventudes, como son las Casas de Día para Jóvenes y las Escuelas Técnicas de Educación Profesional Secundaria.

Si bien estas intervenciones no totalizan el conjunto de tipologías de Infraestructura del Cuidado necesarias, constituyen una base importante y muestran un cambio innovador y diferencial en la obra pública.

Los últimos años de gestión evidencian grandes avances en cuanto a la Infraestructura del Cuidado: 1 de cada 10 obras impulsadas por el MOP están vinculadas a este tema (592 obras y proyectos de los 5739 totales a enero de 2023).

Los componentes de infraestructura de este Programa son implementados por distintas áreas del MOP: la Coordinación de Centros de Desarrollo Infantil de la Unidad Gabinete de Asesores; la Subsecretaría de Planificación y Coordinación Territorial de la Obra Pública y la Subsecretaría de Ejecución de Obra Pública de la Secretaría de Obras Públicas; y la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales de la Secretaría de Gestión Administrativa. Es clave el rol de estas áreas para materializar la concreción de las obras y proyectos; al igual que el apoyo que brinda la DNT sobre el diseño, el monitoreo y la evaluación del programa, como así también en la sensibilización, la participación y el control ciudadano en este eje.

Su desarrollo se articula con los ministerios sectoriales nacionales con responsabilidad sustantiva en cada tipología de obra, como son, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad; organismos como la SEDRONAR, Presidencia de la Nación; y gobiernos provinciales y municipales.

Contribuciones desde la transparencia a la reducción de brechas de género e infancia a través de la obra pública

En el presente capítulo se describen las acciones desarrolladas desde la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (DNIT) del Ministerio de Obras Públicas (MOP) para apuntalar la rendición de cuentas a la ciudadanía, apoyar la toma de decisiones basada en evidencia, así como transversalizar la perspectiva de género y el enfoque de cuidados en la obra pública.

Inversión en obra pública para la reducción de brechas de género

El Estado tiene la función de garantizar los servicios de cuidados de la población, a fin de proteger el derecho de las personas a ser cuidadas y a cuidar en condiciones adecuadas. Con ello, promueve también la corresponsabilidad en las tareas de cuidado, contribuyendo a liberar a las mujeres de la carga de las tareas de cuidado no remuneradas.

A través de la inversión en Infraestructura del Cuidado, el MOP colabora con una recuperación económica con perspectiva de género y cuidados, que promueva el crecimiento junto con la reducción de las brechas de desigualdad.

El MOP se comprometió a invertir un piso del 8,5% de su presupuesto anual en el Programa de Infraestructura del Cuidado, para generar un fondo incremental con eje en infancia, salud y género.

En 2022, la inversión superó la meta establecida: el MOP ejecutó un 9.01% de su Presupuesto 2022 en el Programa de Infraestructura del Cuidado.

Toma de decisiones en base a evidencia. Criterios estadísticos para localizar la inversión en zonas vulnerables

El Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas que coordina la DNIT del MOP elabora índices multidimensionales para localizar la inversión en obra pública a partir de criterios socioeconómicos, demográficos, de género y generacionales con el objeto de incidir en las brechas de infraestructura en el territorio nacional y para apuntalar la toma de decisiones basada en evidencia y no discrecional. En este sentido, creó el Índice de Inequidades en la Primera Infancia (IPI), incorporando los aportes de la Secretaría de Obras Públicas del MOP y de la Subsecretaría de Primera Infancia del Ministerio de Desarrollo Social, para identificar dónde priorizar el emplazamiento de los Centros de Desarrollo Infantil.

El índice IPI remarca las zonas territoriales con mayor brecha de desigualdad en términos del acceso a servicios de cuidado a la primera infancia. El 43,2% de las obras y proyectos de CDI se localiza en el Norte Grande, de los que el 86% se ubica en un departamento con un nivel de IPI alto o muy alto.

Observatorio de la Obra Pública

En el año 2020, el MOP creó el Observatorio de la Obra Pública (Resolución N° 31/20), un espacio de participación institucional conformado por universidades públicas y privadas, sindicatos, cámaras empresariales, cooperativas y organizaciones de la sociedad civil.

Actualmente participan 18 instituciones: Cámara Argentina de Consultores de Ingeniería (CADECI), Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR), Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Confederación Argentina de Trabajadores Cooperativos Asociados (CONARCOOP), Consejo de Rectores de Universidades Privadas de Argentina (CRUP), Poder Ciudadano, Universidad de Buenos Aires (UBA), Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Observatorio

de la Contratación Pública de la Universidad Austral, World Compliance Association (WCA), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Federación Argentina de Ingeniería Civil (FADIC) y el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). A través de reuniones periódicas, el Observatorio retroalimenta las políticas, las iniciativas y los proyectos que impulsa el MOP.

En su marco, las instituciones efectúan recomendaciones y aportes desde la integración de sus miradas, enfoques y experiencias bajo 5 ejes: 1) Transparencia, participación ciudadana y control; 2) Inclusión del principio de integridad en la contratación y ejecución de la Obra Pública; 3) Revisión y modernización del marco normativo; 4) Transformación e innovación tecnológica; y 5) Sustentabilidad: ODS 2030, trabajo y cuidados. Conforme a esta política, se fomenta la toma de decisiones basadas en el intercambio y el consenso con actores relevantes de la obra pública.

Como resultado del trabajo desarrollado en el período 2020-2022, el Observatorio de la Obra Pública logró construir colectivamente diferentes políticas. Entre ellas, y en relación con el fortalecimiento de la Infraestructura del Cuidado, se destacan los aportes al Estimador de Empleo de la Obra Pública, el nuevo Pliego de Condiciones Particulares y Especificaciones Técnicas con Perspectiva de Género y el primer Código de Ética de la Obra Pública, por tratarse de iniciativas con impacto en la reducción de las brechas de género, generacionales y territoriales.

Conclusiones

En el presente documento de trabajo se abordaron conceptos y temas claves en lo que respecta al derecho al cuidado de todas las personas, como así también aspectos fundamentales de las políticas desarrolladas por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) a fin de garantizarlo.

Desde la DNIT, nos trazamos algunos desafíos y retos de cara al futuro:

1) Profundizar en la conceptualización de la Infraestructura del Cuidado, el reconocimiento del derecho al cuidado y el rol del Estado en esta agenda.

Una cuestión clave para el diseño de políticas públicas en la materia es comprender y reconocer al cuidado como una necesidad, un derecho y un trabajo, remunerado o no, que posee un valor económico, a la vez que desempeña una función social esencial. Es fundamental también reconocer el rol central del Estado en la organización social del cuidado, en la provisión de las condiciones materiales que la sustentan, en el desarrollo de Infraestructura del Cuidado y en el fortalecimiento de las redes de cuidado.

Asimismo, resulta sustancial comprender el rol de la obra pública y sus efectos multiplicadores en la calidad de vida de la población, en el desarrollo de las economías, en la generación de empleo y en la reducción de brechas de desigualdad. El MOP planifica y lleva adelante sus acciones sobre la base de esta concepción integral del cuidado, para garantizar el cumplimiento de este derecho, la redistribución de este trabajo, la mejora de las condiciones en las cuales se desarrolla el cuidado y la visibilización de su importancia socioeconómica, impulsando un eje diferencial de la gestión a escala local.

El Programa de Infraestructura del Cuidado, con cada uno de sus componentes, contribuye al cumplimiento de este derecho y esta tarea.

2) Amplificar la construcción colectiva de un nuevo paradigma de transparencia, amplio e integral, que fortalezca la participación y control ciudadano en la Infraestructura del Cuidado.

Históricamente, la obra pública ha sido asociada a procesos que no garantizaban la integridad en el uso de sus recursos y que amplificaban la desconfianza ciudadana al respecto. Es indispensable la construcción colectiva de la transparencia en la obra pública, entendida de forma amplia, integral y transversal, en el impulso de estas políticas, para garantizar el mejor impacto de las obras, reconociendo las brechas existentes, incorporando el enfoque de derechos y siendo su principal metodología de trabajo la toma de decisiones públicas en base a evidencia para promover el desarrollo con inclusión social.

Desde esta perspectiva, la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (DNIT) brinda apoyo al conjunto de áreas y organismos de la cartera, dotándolos de herramientas e información para el análisis y la gestión basada en evidencia. Este enfoque innovador contribuye al desarrollo de Infraestructura del Cuidado con mayor efectividad en el logro de los objetivos propuestos y mejora el triple impacto de las obras públicas: social, económico y ambiental.

Aquí se presenta el reto de continuar profundizando esta agenda multiactoral y de lograr el desarrollo de nuevas herramientas que mejoren tanto la cultura institucional interna y externa como que garanticen el mejor impacto de las obras públicas. Amplificar esta noción, junto a sus políticas, a todo el ecosistema de la obra pública es uno de los objetivos en los que se viene trabajando para fortalecer una obra pública presente, rápida, cercana a la ciudadanía y que amplíe derechos.

3) Fortalecer la toma de decisiones basadas en evidencia en obra pública y el efecto multiplicador de la inversión en Infraestructura del Cuidado.

La comprensión del efecto multiplicador de la obra pública en la sociedad y su incidencia en la reducción de brechas de desigualdad es central en el desarrollo de sus intervenciones. Por eso, el Ministerio de Obras Públicas incorpora la perspectiva de géneros, infancias, adolescencias, juventudes y discapacidad en el diseño, la gestión y la evaluación de sus políticas. Y, además, se destinan a partidas presupuestarias para su cumplimiento y se institucionalizan instrumentos de innovación, participación y control ciudadano para ello.

Del mismo modo, el MOP se encuentra trabajando en fortalecer las capacidades institucionales de las áreas con apoyo del BID, tanto en monitoreo y evaluación, transparencia y participación y control ciudadano. Entre las acciones por realizar, se trabajará en un informe de avance del documento teórico-metodológico sobre la incidencia de la obra pública en la reducción de brechas de género y cuidados y de la pobreza de tiempo de las mujeres; una Matriz de Indicadores de Monitoreo y Evaluación para la medición del aporte de la obra pública a la reducción de brechas de género y cuidados y de la pobreza de tiempos de las mujeres; se construirá una metadata y medición de línea de base de los indicadores propuestos con eje en brechas de género, cuidados y pobreza de tiempo de las mujeres; y se elaborarán

módulos de capacitación en materia de indicadores de género vinculados a la inversión pública en Infraestructura del Cuidado y talleres de capacitación dirigidos al equipo de la DNT a fin de fortalecer las capacidades estatales en materia de monitoreo y evaluación en Infraestructura del Cuidado.

Un eje central del ministerio para la reducción de brechas es invertir en Infraestructura del Cuidado. Las brechas tienen género y edad: son las mujeres, LGBTI+, las niñas, las personas mayores y las personas con discapacidad quienes se encuentran en condiciones de mayor desigualdad. Esto debe ser considerado en la provisión de infraestructura, pero históricamente estos grupos han sido relegados.

Invertir en Infraestructura del Cuidado posee múltiples impactos, pero particularmente es un diferencial en la reducción de brechas de género, ya que estas tipologías son de las que mayor empleo femenino producen (en comparación a otras tipologías de obra pública) y las que tienen impacto directo en la pobreza de tiempos de las mujeres y LGBTI+.

Asimismo, es prioritario blindar la inversión en Infraestructura del Cuidado y las conquistas de esta agenda para la obra pública, para que no se vea abatida por ciclos de gobierno. En esta línea, es central el proyecto de Ley Cuidar en Igualdad, impulsado por la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado para el desarrollo de una ley nacional que garantice un Sistema Integral de Políticas de Cuidados de Argentina que promueva y articule las políticas públicas en la materia desde la perspectiva de género. El proyecto fue enviado al Congreso para su tratamiento en el mes de mayo de 2022. Resulta un gran reto actualizar y generar nueva normativa consensuada para garantizar el derecho al cuidado.

4) Rendir cuentas a la ciudadanía y amplificar la participación y control ciudadano en Infraestructura del Cuidado.

Esta publicación, junto al resto de documentos producidos para visibilizar y sensibilizar sobre las políticas del MOP, dan cuenta de la importancia del análisis y del seguimiento del impacto de la obra pública para mejorar sus intervenciones y, también, para rendir cuentas a la ciudadanía.

A lo largo del documento se han articulado distintos datos y estadísticas que deben ser consideradas en la planificación de la obra pública, pero también la articulación con otras iniciativas y el trabajo dialogado junto a otras instituciones que enriquecen la construcción de las políticas públicas. En este sentido, se presentan grandes desafíos para continuar fortaleciendo los análisis y los diálogos en la construcción de agendas conjuntas, el impulso de nuevos debates con las instituciones que componen el ecosistema de la obra pública y el fortalecimiento de la cultura del monitoreo y evaluación de la obra pública.

La retroalimentación de esta agenda con el Observatorio de la Obra Pública, con la Red de Áreas de Monitoreo y Evaluación de la Obra Pública, con la Red de Género y Diversidad del MOP y con la Mesa Interministerial de Cuidados es prioritaria para el desarrollo de infraestructura pública que garantice el derecho efectivo de quienes requieren y brindan cuidados, y que reduzca las brechas de desigualdad.

Pero, además del trabajo multiactoral, cobra central relevancia la participación y el control ciudadano para mejorar la política de Infraestructura del Cuidado, con eje en la ciudadanía. Un ejemplo de esto es el desafío que presenta continuar mejorando la experiencia en MapaInversiones. Asumir la respon-

sabilidad de la gestión de la obra pública no solo significa cumplir con metas y objetivos en tiempo y forma, sino también poder abrir las puertas a la ciudadanía y rendir cuentas sobre qué decisiones y cómo se toman: cómo se utilizan los recursos, dónde y por qué se localizan las obras, cómo se avanza en aquello comprometido, etc.

El desafío es continuar generando políticas e iniciativas para el fortalecimiento institucional y para mejorar la confianza y la participación por parte de la ciudadanía, garantizando el fortalecimiento de la cultura de la ética y la integridad en la obra pública, al mismo tiempo que la cultura del monitoreo y la evaluación, a través de decisiones y acciones alineadas a los valores del Código de Ética del Ministerio de Obras Públicas. Y, paralelamente, produciendo mejoras en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de las obras a través de más y nuevas herramientas tecnológicas.

La construcción de la confianza ciudadana y de espacios de participación institucionalizados constituyen un elemento clave para la reducción de las desigualdades, para blindar en el tiempo las conquistas de luchas de los feminismos, y generar no solo más sino también mejor obra pública y un Estado más justo, igualitario y federal.

5) Fortalecer el alcance federal de la Infraestructura del Cuidado y de la Participación y el Control Ciudadano en la Obra Pública.

La labor coordinada e intersectorial del Programa de Infraestructura del Cuidado, que promueve el diálogo permanente con diversos actores gubernamentales nacionales, provinciales y municipales, resulta primordial para la viabilidad de la gestión, a la vez que mejora en forma continua el diagnóstico, el diseño y la implementación de estas intervenciones, al atender las necesidades y demandas específicas a nivel local.

Como próximos pasos se avanzará en encuentros federales desde el Observatorio de la Obra Pública, bajo su eje de “sustentabilidad”, con el objetivo de visibilizar la conceptualización, la inversión y la participación y el control ciudadano en Infraestructura del Cuidado. Es fundamental sensibilizar sobre esta agenda, con énfasis en qué es, qué se hace y de qué forma, al igual que cuál es el presupuesto con perspectiva de género que despliega el MOP. Para esto, ha sido central el trabajo que viene desarrollando el Observatorio de la Obra Pública, que ha generado aportes concretos para construir políticas públicas colectivamente: como los Pliegos con Perspectiva de Género, el Código de Ética del Ministerio de Obras Públicas, mejoras en MapaInversiones, etc.

La obra pública se construye de forma colectiva, por ello, instancias de trabajo multiactorales, participativas y de control ciudadano son vitales para mejorar y sostener en el tiempo la política de Infraestructura del Cuidado, al mismo tiempo que dar apoyo a provincias y municipios en la conceptualización y en el armado de la inversión que efectúan en Infraestructura del Cuidado, potenciando el impacto federal de estas acciones transformadoras.

Es amplia la agenda y los desafíos que se despliegan al respecto, pero el camino iniciado en Infraestructura del Cuidado llevado adelante por el MOP evidencia una iniciativa innovadora y necesaria para la

reducción de brechas de desigualdad, con un enfoque amplio e integral de la transparencia que lo atraviesa para garantizar su mejor impacto. Continuar construyendo junto al resto de la Administración pública nacional, los gobiernos provinciales y locales, las instituciones que conforman el ecosistema de la obra pública y la ciudadanía en general es uno de los retos futuros para la consolidación de una agenda de trabajo intersectorial que impulse una experiencia diferencial en la región.

Referencias bibliográficas

- Argentina, Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020). Las brechas de género en la Argentina: Estado de situación y desafíos. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf
- Argentina, Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020). Los cuidados, un sector económico estratégico: Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados no Remunerado al Producto Interno Bruto. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico_0.pdf
- Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Secretaría de Gestión Administrativa, Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (2021). Documento de trabajo N° 1: Infraestructura del Cuidado: Aportes para la toma de decisiones. Obras Públicas, Género y Niñez. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/serie_de_documentos_de_trabajo_no1_-_infraestructura_de_cuidados.pdf
- Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Secretaría de Gestión Administrativa, Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (2021). 10 motivos para invertir en Infraestructura del Cuidado: Guía para la acción, la visibilización y la sensibilización. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/diez_motivos_para_invertir_en_infraestructura_del_cuidado_-_guia_para_la_accion_la_sensibilizacion_la_visibilizacion_y_la_sensibilizacion_2021.pdf
- Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Secretaría de Gestión Administrativa, Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (2021). Estimador de empleo de la Obra Pública: Documento metodológico. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estimador_de_empleo_en_la_op_-_documento_metodologico.pdf
- Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Secretaría de Gestión Administrativa, Dirección Nacional de Integridad y Transparencia (2021). Índice de Inequidades en la Primera Infancia: Criterios para la localización de obra pública. Documento metodológico. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indice_de_inequidades_en_la_primera_infancia.pdf
- Batthyány, K. (2001). El trabajo de cuidado y las responsabilidades familiares en Uruguay: proyección de demandas. En R. Aguirre y K. Batthyány (coords.), Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur (pp. 223-242). Montevideo: OIT/Cinterfor.
- Esquivel, V.; Faur, E. y Jelin, E. (2012). Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y Estado. Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado (pp. 11-43). Buenos Aires: IDES; UNFPA; UNICEF. Recuperado de <https://static.ides.org.ar/archivo/cddhh/2012/06/Libro-cuidado.pdf#page=12>

- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad de Los Andes.
- Mazzola, R. (2022). *Infraestructura del Cuidado. Conceptualización, balances y perspectivas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Recuperado de <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/2022/04/19/infraestructura-del-cuidado-conceptualizacion-balance-perspectivas/>
- Pautassi, L. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. [Serie Mujer y Desarrollo N° 87]. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pérez Orozco, A. (2006). *Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico*. *Revista de Economía Crítica*, 5, 7-37.
- Rodríguez Enríquez, C. M. (marzo-abril de 2015). *Economía feminista y economía del cuidado: Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad*. *Revista Nueva Sociedad*, 256.
- Rodríguez Enríquez, C. M. y Marzonetto, G. L. (enero-junio de 2015). *Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina*. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8, 103-134.
- UNICEF y FLACSO (2020). *Análisis de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina (SITAN)*. Informe final. Buenos Aires: UNICEF.
- UNICEF (abril de 2020). *La pobreza y la desigualdad de niñas, niños y adolescentes en la Argentina. Efectos del COVID-19*. Recuperado de <http://bitly.ws/sLiE>